

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО


УДК351.741:351.752.2(477) DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2019.3.04>

**Микола Анатолійович Самбор,**

*кандидат юридичних наук,*

*член-кореспондент Національної академії наук вищої освіти України,*

*Прилуцький відділ поліції ГУНП в Чернігівській області;*

 <https://orcid.org/0000-0002-0446-3892>,

*e-mail: nikolas783@ukr.net*

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ**

*Виявлено прогалини законодавства щодо регулювання повноважень органів Національної поліції України, спрямованих на здійснення особами права на свободу мирних зібрань, що негативно позначається на правовому порядку в Україні, який ґрунтується на тому принципі, що органи державної влади, до яких належить Національна поліція України, та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Запропоновано низку змін до Закону України «Про Національну поліцію», які заповнять наявні прогалини законодавства у нормативно-правовому регулюванні діяльності Національної поліції України.*

**Ключові слова:** право на свободу мирних зібрань, здійснення права на свободу мирних зібрань, нормативно-правове регулювання, Національна поліція України.

*Оригінальна стаття*

#### **Постановка проблеми**

Суспільство, кожен із людей, що виявили намір проживати спільно, боронити власну територію та підтримувати один одного, створили унікальний союз – державу, водночас наділивши її низкою повноважень, від яких ці ж таки люди добровільно відмовилися на користь суб'єкта, що гарантуватиме їм можливість існування, оборони та захисту.

Держава реалізує функції, спрямовані на забезпечення сталості соціального зв'язків у соціумі та підтримання усталених принципів співжиття громадян, які мають забезпечувати охорону та захист соціальних цінностей. Для усвідомлення членами суспільства та громадянами

держави завдань і функцій державних органів, народ як єдине джерело влади безпосереднього чи використовуючи можливості представництва інтересів ухвалює обов'язкові до виконання норми. Надзвичайно гостро, якщо не критично, питання виконання вказаних норм стосується держави, її органів і посадових осіб, покликаних виконувати функції держави, спрямовані на охорону та захист людини, її прав і свобод, гарантуючи свободу розвитку особистості та реалізацію здійснення інтересів людини.

Дослідженню питання нормативно-правового регулювання діяльності органів держави, у тому числі й правоохоронних, зокрема міліції й дещо менше – поліції (зважаючи на нетривалий час її існування), приділялося чимало уваги. Очевидно, що пов'язано це з декількома, на наш погляд, ключовими факторами: 1) необхідністю ефективного здійснення функцій держави стосовно суспільства та суспільних відносин; 2) дотриманням балансу інтересів держави, суспільства й окремої особи; 3) гарантуванням забезпечення охорони та захисту людини, її прав, свобод та інтересів як від самої держави, серед іншого від органів та посадових осіб, так і від інших членів соціуму, зокрема і від зловживання цими правами.

Усі права людини (у тому числі особисті) можна уявити як певні межі, які накладає на себе держава. А це означає, що всі суб'єктивні права – не що інше, як негативний вираз позитивних державних законів [1, с. 30].

Не будучи прихильниками інтервенції держави та її органів у цивільно-правову сферу перебування людини, разом із цим вважаємо, що можливість її втручання, у тому числі необхідного для забезпечення всебічного ефективного здійснення прав, свобод та інтересів суб'єктів, має бути максимально унормована, що забезпечуватиме передбачуваність і прогнозованість дій суб'єктів публічної адміністрації, правову визначеність і справедливість як невід'ємні складові існування верховенства права у державно-правовому та соціальному середовищі.

### **Стан дослідження проблеми**

Питання правового регулювання діяльності Національної поліції стало предметом наукових досліджень ще задовго до моменту заснування цього центрального органу виконавчої влади в Україні. Так, питання правового регулювання кадрового забезпечення Національної поліції висвітлював С. О. Шатрава [2], правове забезпечення управління органами Національної поліції досліджувала О. І. Безпалова [3], правове регулювання діяльності органів Національної поліції із протидії організованій злочинності стало предметом наукових пошуків А. А. Дмитрієва [4] тощо. Однак питання нормативно-правового регулювання повноважень Національної поліції, спрямованих на

забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань, не досліджувалося, що зумовлює існування прогалини у правовій доктрині здійснення вказаного права, а також відсутність єдиності правових поглядів, у тому числі репрезентованих у нормативно-правових актах.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* статті є дослідження нормативно-правового регулювання діяльності органів Національної поліції України щодо забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань. Мета дослідження досягається вирішенням таких *завдань*: визначення поняття правового регулювання, з'ясування сфери діяльності органів Національної поліції щодо забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань, визначених у нормативно-правових актах, які регламентують діяльність поліції; формування нормативно-правового матеріалу, який регулює діяльність органів Національної поліції, та визначення у законодавстві повноважень щодо забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань, усунення прогалин нормативно-правового регулювання діяльності органів Національної поліції України із забезпечення права на свободу мирних зібрань.

### **Наукова новизна дослідження**

Комплексно досліджено нормативно-правове регулювання діяльності органів Національної поліції України щодо забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань, визначено роль нормативно-правових актів у виконанні повноважень Національної поліції щодо забезпечення здійснення цього права та завдання, що ставляться перед органами поліції.

### **Виклад основного матеріалу**

Розуміння нормативно-правового регулювання діяльності органу державної влади та його всебічне розкриття є можливими за умови теоретичного з'ясування понять правового й нормативного регулювання та його застосування у практиці законотворчості й нормотворчості, а також правозастосування, ефективності вказаної діяльності, спрямованої на якісне врегулювання фактичних суспільних відносин із дотриманням загальноприйнятих принципів права, практичного визнання того, що людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, права, свободи й інтереси є ключовою цінністю для держави.

«Правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток» [5, с. 488]. О. Ф. Скакун переконливо стверджує, що невід'ємними елементами правового регулювання є сфера та межі. «Сфера правового регулювання – це сукупність суспільних відносин, яку можна і необхідно впорядковувати за допомогою права і правових засобів» [5, с. 490].

«Межі правового регулювання – межі владно-вольового впливу держави в особі її органів на суспільні відносини, поведінку людини» [5, с. 494]. Стосовно нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції щодо забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань відзначимо, що на сьогодні не можемо говорити ані про сферу такого регулювання, ані про межі, оскільки питання врегулювання повноважень органів Національної поліції щодо забезпечення здійснення цього права перебуває поза нормативно-правовим регулюванням.

Як відомо, «нормативне регулювання – це впорядкування поведінки людей за допомогою нормативно-правових актів, розрахованих на їх багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин» [5, с. 495]. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» Національна поліція України – «це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку»<sup>1</sup>. Указане твердження дублюється й у Положенні про Національну поліцію<sup>2</sup>.

В умовах, коли органи виконавчої влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України та зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України, нормативно-правове регулювання набуває надзвичайно важливого значення не лише для визначення повноважень конкретних органів та їх посадових осіб, а й для суспільства у цілому та кожного його окремого члена як об'єктів впливу органів державної виконавчої влади.

На думку Р. Я. Демківа, «Юридичне регулювання суспільних відносин охоплює не будь-яку владну діяльність уповноважених на те органів і посадових осіб, а лише ту, безпосередня мета якої полягає у встановленні та реалізації певних моделей суспільного розвитку. Таке регулювання забезпечує суспільним відносинам визначеність та усталеність, оскільки встановлене правило, з одного боку, вказує на найбільш доцільну поведінку суб'єктів за цих обставин, а з іншого, – гарантується сприянням, підтримкою й охороною держави з метою безумовного досягнення бажаного результату у суспільних відносинах, врегульованих правом. «Саме в такому аспекті юридичне регулювання

---

<sup>1</sup> Про Національну поліцію : закон України від 02.07.2015 № 580-VIII : ред. від 01.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 15.07.2019).

<sup>2</sup> Положення про Національну поліцію : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 : ред. від 27.04.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-п> (дата звернення: 15.07.2019).

визначається як специфічна діяльність держави, її органів, посадових осіб і уповноважених на те громадських організацій щодо впровадження суспільних відносин шляхом встановлення юридичних норм і прийняття в необхідних випадках індивідуальних рішень у відповідності з цими нормами, вирішення юридично значимих питань, що виникають у межах таких відносин» [6, с. 21].

Провідними напрямками правового регулювання є: 1) закріплення й охорона нових суспільних відносин; 2) заборона певних суспільних відносин і поведінки; 3) зміна характеру відносин у певній сфері; 4) стимулювання розвитку певних суспільних відносин; 5) сприяння (за допомогою нових законів) виникненню й формуванню нових відносин і суспільних явищ [5, с. 493–494]. Стосовно предмета дослідження маємо відзначити, що суспільні відносини у сфері здійснення права на свободу мирних зібрань мають дві складові: 1) приватно-правову, пов'язану з поведінкою, правами, свободами й інтересами людей, їх груп і суспільства у цілому, на яких поширюється загально-дозвільний тип правового регулювання; 2) публічно-правову, яка охоплює поведінку суб'єктів публічної адміністрації й визначає межі повноважень уповноважених на виконання функцій держави органів та посадових осіб, спрямованих на забезпечення безперешкодного здійснення права на свободу мирних зібрань, які підпорядковуються спеціально-дозвільному типу правового регулювання.

Законодавець, визначаючи правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в Національній поліції України, у ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію» визначив, що правову основу діяльності Національної поліції становлять Конституція України, міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, Закон України «Про Національну поліцію» та інші закони України, акти Президента України та постанови Верховної Ради України, ухвалені відповідно до Конституції та законів України, акти Кабінету Міністрів України, а також видані відповідно до них акти Міністерства внутрішніх справ України й інші нормативно-правовими акти. Таким чином, законодавчо закріплено коло джерел права, які регулюють повноваження Національної поліції України. Із цього доходимо висновку про те, що нормативно-правове регулювання діяльності органів Національної поліції України, спрямованої на забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань, не може здійснюватися за допомогою норм, що містяться в інших джерелах права.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини,

а також інтересів суспільства і держави. У нормах цієї статті дійсно не конкретизується питання визначеності завдання Національної поліції України щодо забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань, однак останнє логічно охоплюється сферою поліцейських послуг щодо охорони прав і свобод людини, оскільки право на свободу мирних зібрань є одним із прав людини.

Положення про Національну поліцію не конкретизує питання нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції із забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань. Натомість норма, що міститься у підп. 14 п. 4 Положення про Національну поліцію, конкретизує, що Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань уживає заходів із забезпечення публічної безпеки та порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах та інших публічних місцях.

На підставі аналізу норм Закону України «Про Національну поліцію» й Положення про Національну поліцію можемо зробити висновок про те, що нормативно-правове регулювання її діяльності визначає діяльність поліції виключно щодо охорони права на свободу мирних зібрань, яке здійснюється у публічних місцях, тим самим лише в узагальненому вигляді демонструє завдання Національної поліції щодо охорони прав і свобод людини, а конкретизації нормативно-правового регулювання щодо охорони саме права на свободу мирних зібрань немає.

Натомість у підп. 21 п. 4 розділу XIV Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України вказується, що в інформаційній довідці про правопорушення або подію відображаються такі відомості щодо масових заходів (мітинг, пікетування): «час початку й закінчення, ініціатор заходів (громадська організація, профспілка, підприємство), категорія учасників (пенсіонери, студенти, робітники, особи похилого віку тощо), їх кількість, повний зміст вимог та резолюцій, час початку і закінчення блокування проїзду транспорту, як при цьому здійснювався рух, хто з керівників правоохоронних органів та органів державної влади й управління зустрічався з учасниками, чи задокументовано дії організаторів та учасників несанкціонованих заходів, які заходи вжито до порушників, сили і засоби, залучені до стабілізації ситуації»<sup>1</sup>. Отже, зазначений нормативно-

---

<sup>1</sup> Інструкція з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України : затв. наказом

правовий акт МВС України вказує на фактичну вимогу збирати інформацію стосовно суб'єктів здійснення права на свободу мирних зібрань, у тому числі й таку, що не стосується безпосередніх завдань Національної поліції, наприклад вимоги, які адресуються іншим органам влади або навіть недержавним підприємствам, установам та організаціям. З одного боку, наявність такої прогалини правового регулювання діяльності Національної поліції щодо забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань унеможливує ефективне виконання поліцейських послуг, а з іншого, – створює умови для адміністративного розсуду поліцейських, спрямованого на вибір і вчинення дій, які законом прямо не передбачені, однак можуть бути мотивованими необхідністю отримання інформації (превентивної інформації), спрямованої «на запобігання правопорушенням».

Аналогічно згідно з п. 2 Переліку правопорушень та подій, інформація про які подається до центрального органу управління поліції, головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві<sup>1</sup>, про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, страйків, інших масових заходів із суспільно-політичними та соціально-економічними вимогами, відомості надаються до структурних підрозділів центрального органу управління Національної поліції України чи головних управлінь Національної поліції в областях. Указаний пункт не стосується проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, страйків та інших масових заходів у супереч вимогам законодавства чи таких, що призвели до порушення нормальної роботи підприємств, транспорту, зв'язку та інших важливих функцій життєзабезпечення або створили загрозу настання таких наслідків, оскільки зазначене питання є предметом п. 1 цього ж Переліку. У такий спосіб центральний орган управління Національною поліцією України запозичує досвід нормативно-правового регулювання МВС України, не переймаючись питанням дотримання

---

МВС України від 16.02.2018 № 111. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0371-18> (дата звернення: 15.07.2019).

<sup>1</sup> Перелік правопорушень та подій, інформація про які подається до центрального органу управління поліції, головних управлінь Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях та м. Києві : затв. наказом Нац. поліції України від 04.07.2018 № 645 : ред. від 27.06.2019. URL: [http://tranzit.ltd.ua/nakaz/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%9D%D0%9F%20645%20-%2004072018%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%96%D1%97%20%D0%B2%20%D1%80%D0%B5%D0%B4.%20628%20-%2027062019\).doc](http://tranzit.ltd.ua/nakaz/files/%D0%9D%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B7%20%D0%9D%D0%9F%20645%20-%2004072018%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%96%D1%97%20%D0%B2%20%D1%80%D0%B5%D0%B4.%20628%20-%2027062019).doc) (дата звернення: 15.07.2019).

прав і свобод людини й верховенства права, а саме прав, свобод та інтересів суб'єктів здійснення права на свободу мирних зібрань та учасників таких мирних зібрань.

А що ж лежить у підґрунті виконання вказаних функцій, який нормативно-правовий акт? Адже у ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» нема жодної згадки про забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зокрема права на свободу мирних зібрань, а нормою ст. 24 Закону України «Про Національну поліцію» виконання інших (додаткових) повноважень може бути покладене на поліцію виключно законом.

Спробуємо розібратись у павутинні нормативного регулювання діяльності органів Національної поліції, спрямованого на забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань.

Зрозуміло, що конституційні норми, які гарантують здійснення цього права, жодним чином не згадують про місце та повноваження органів Національної поліції під час здійснення права на свободу мирних зібрань, хоча, з іншого боку, за певних умов може розглядатись питання необхідності сповіщення органів Національної поліції про намір здійснення права на свободу мирних зібрань, адже Національна поліція є органом виконавчої влади, а саме ці органи є об'єктами відповідного сповіщення. Не дивлячись на те, що Національна поліція України є органом виконавчої влади, ми переконані, що саме місцеві державні адміністрації мають бути відповідними об'єктами сповіщення, оскільки за своєю правовою природою відрізняються від органів Національної поліції за сферою своїх повноважень, спрямованих на забезпечення здійснення прав і свобод людини та громадянина, зокрема права на свободу мирних зібрань. Думається, що відсутність спеціального закону про правове регулювання здійснення права на свободу мирних зібрань може нівелювати вказане доктринальне обґрунтування.

Під час здійснення суб'єктом його права на свободу мирних зібрань для поліції важливим є уникнення можливих розрізнених (поодиноких) і масових порушень громадського (публічного) порядку, які також можуть призвести до порушення прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, інтересів суспільства та держави. У цьому напрямку важливим є з'ясування настроїв суб'єктів здійснення права на свободу мирних зібрань – як окремих їх організаторів, так і ініціативних груп [7, с. 153], що може бути реалізовано шляхом використання поліцією превентивного заходу, передбаченого п. 2 ч. 1 ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію», – опитування особи. Згідно зі ст. 33 Закону України «Про Національну поліцію», – опитування особи може опитати особу, якщо існує достатньо підстав вважати, що вона володіє інформацією, необхідною для виконання поліцейських



повноважень. Для опитування поліцейський може запросити особу до поліцейського приміщення. Надання особою інформації є добровільним, особа може відмовитися від нього. Перед проведенням опитування особи поліцейський роз'яснює їй підстави та мету застосування поліцейського заходу, якщо це не перешкодить виконанню поліцією повноважень, покладених на неї Законом України «Про Національну поліцію».

Важливим є вивчення місця або території здійснення права на свободу мирного зібрання. Його огляд не може здійснюватися у відповідності до норм Кримінального процесуального кодексу України, а також у відповідності до Кодексу України про адміністративні правопорушення з декількох причин: по-перше, відсутні підстави для внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань<sup>1</sup>, а у межах адміністративно-деліктного провадження взагалі відсутня така процесуальна дія, як огляд території (приміщення) та місця події. Проаналізувавши норми Закону України «Про Національну поліцію», також виявимо, що там відсутній такий превентивний захід, як огляд території чи приміщення. Як наслідок, доходимо висновку, що поліція не уповноважена на проведення процесуальної дії – огляду місця здійснення права на свободу мирних зібрань у відповідності до Закону України «Про звернення громадян». На жаль, відомчі нормативно-правові акти також не регламентують вказану дію, метою якої є рекогностування території. А саме така процесуальна дія дозволяє визначитися з обставинами здійснення права на свободу мирних зібрань і забезпечити свободу здійснення цього права, а також гарантувати права та свободи третіх осіб.

Крім того, у разі перебування на мирному зібранні осіб, до яких застосовуються положення Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» від 4 березня 1998 р., рекогностуванню підлягають не лише приміщення, в яких перебуватимуть особи, щодо яких здійснюється державна охорона, а й приміщення, розташовані поряд, а це багатоповерхові приміщення, підвальні приміщення й інші об'єкти. Перш за все зауважимо, що така дія, як рекогностування території органами Національної поліції до

---

<sup>1</sup> Згідно з ч. 3 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України огляд місця події у невідкладних випадках може бути проведений до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань, що здійснюється негайно після завершення огляду. Однак за будь-яких обставин огляд місця події, що здійснюватиметься з дотриманням вимог Кримінального процесуального кодексу України, передбачає наявність у події, про яку йдеться, ознак складу кримінального правопорушення. У цьому разі за загальним правилом йдеться про огляд місцевості – місця події, у якій відсутній склад кримінального правопорушення.

повноважень поліції не належить. У контексті сказаного слід зазначити, що самі багатоповерхові будинки перебувають у спільній власності їх мешканців, а тому сьогодні виникла нагальна потреба у необхідності законодавчого врегулювання питання проведення обстеження таких приміщень. Низку перелічених вище заходів можна здійснити виключно спільно з іншими державними органами, зокрема ДСНС. У свою чергу, залучення останніх до проведення таких заходів повинно здійснюватися органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, які є координаторами й організаторами забезпечення здійснення права на мирні зібрання. Така координація повинна здійснюватися на основі норм законів України, яких, на жаль, у державі немає.

Такий стан справ призводить до можливого необґрунтованого перевищення повноважень, а також невжиття необхідних заходів, адже в конкретній обстановці, коли існує реальна загроза, важко оперативно оцінити її та, проаналізувавши, встановити всі без винятку необхідні заходи, яких слід ужити для усунення небезпечних причин та умов, що негативно впливають на стан публічного порядку та безпеки громадян. У зв'язку з цим вважаємо, що керівництво МВС України та Національної поліції України має ухвалити та затвердити відповідні протоколи, де будуть визначені дії, яких поліцейські повинні вживати у тих чи інших умовах, які відповідатимуть законодавчим приписам, чинним у країні, спрямованим на забезпечення вільного здійснення права на мирні зібрання.

Маємо зазначити, що чинне законодавство України, яке регламентує порядок підготовки та проведення масових заходів, де презентовані не лише учасники з різних регіонів України, а також які (заходи) збирають учасників та глядачів, що прибувають з інших країн світу, потребує негайного вдосконалення, оскільки наявні проблемні питання забезпечення безпеки глядачів під час спортивно-масових заходів, порушені нами, потребують негайного вирішення, адже це – не лише авторитет органів влади й управління, а безпосередньо безпека наших громадян. Через це постають два напрямки вирішення окресленого питання, а саме: 1) нормативно-правовий; 2) організаційно-прикладний.

Перший напрям подолання цієї проблеми, на нашу думку, має полягати в ухваленні уніфікованого нормативно-правового акта, який чітко регламентуватиме порядок підготовки до проведення заходу, встановлюватиме повноваження організаторів, учасників, спеціальних органів та посадових осіб, що залучаються до проведення заходів і забезпечення безпеки громадян як на підготовчому, так і на практичному етапах його проведення. Крім того, слід зазначити, що цей напрям має охопити ухвалення нормативно-правового акта,

який би передбачав типовий план забезпечення громадського порядку та безпеки громадян під час масових заходів, до якого слід включити приблизні розрахунки сил і засобів, необхідних для забезпечення громадського порядку та безпеки громадян із розрахунку на 100, 1 000, 5 000, 10 000, 50 000, 100 000 глядачів та учасників, з урахуванням місць та об'єктів проведення таких заходів (закритий об'єкт – приміщення, стадіон; відкриті території – майдани, вулиці, сквери, парки – в межах міста, території за межами населених пунктів).

Організаційно-прикладний напрямок має віднайти свою реалізацію в суто виконавчій сфері, пов'язаній із підготовкою та проведенням масових заходів. У цьому разі цілком виправданим з огляду на дотримання вимог безпеки громадян стане наявність обов'язковості прийняття на обслуговування території, де проводитимуться заходи, органом внутрішніх справ, на території оперативного обслуговування якого має відбутися цей захід, що полягатиме у рекогностуванні території та підписанні акта про стан і можливості забезпечення громадського порядку та безпеки громадян, на підставі якого комісія має ухвалити рішення про можливість проведення заходів [8, с. 132–133].

Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію» поліція може застосовувати такий превентивний захід, як застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- та кінозйомки й відеозапису. Більш детально порядок застосування цього превентивного заходу визначено у ст. 40 Закону України «Про Національну поліцію», де зазначається: «1. Поліція для забезпечення публічної безпеки і порядку може закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель автоматичну фото- і відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману із автоматичної фото- і відеотехніки, що знаходиться в чужому володінні, з метою: 1) попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб; 2) забезпечення дотримання правил дорожнього руху. 2. Інформація про змонтовану/розміщену автоматичну фототехніку і відеотехніку повинна бути розміщена на видному місці». Отже, законом дозволено здійснювати відеофіксацію під час здійснення права на свободу мирних зібрань, однак обов'язковою умовою такої фіксації є наявність розміщеної на видному місці інформації про здійснення відеозйомки. Зазначене попередження є необхідним з огляду на ч. 1 ст. 307 Цивільного кодексу України, яка зазначає, що фізична особа може бути знята на фото-, кіно-, теле- чи відеоплівку лише за її згодою. Згода особи на знімання її на фото-, кіно-, теле- чи відеоплівку припускається, якщо зйомки проводяться відкрито на вулиці, на зборах, конференціях, мітингах

та інших заходах публічного характеру. Такий підхід до відеозйомки має презумпцію дозволу, однак це не означає, що окрема особа чи особи можуть висловити своє заперечення у фото-, кіно-, теле- чи відеозйомці, що зобов'язує припинити зйомку цих осіб.

На жаль, чинне законодавство України не визначає питання подальшого використання цих фото-, кіно-, теле- чи відеозйомки, зокрема недопущення їх використання у приватних цілях, з метою, не пов'язаною із забезпеченням правопорядку під час мирного зібрання, а також строків зберігання таких записів після завершення мирного зібрання. У європейських країнах, зокрема ФРН, передбачається негайне знищення таких записів після завершення мирного зібрання, якщо у таких документах немає необхідності (§ 12 а Закону ФРН «Про зібрання, демонстрації і ходи»).

У разі ж виявлення адміністративних чи кримінальних правопорушень поліцейські зобов'язані діяти у відповідності до норм Кодексу України про адміністративні правопорушення чи Кримінального процесуального кодексу України, а у разі звернення осіб до поліцейських із заявами, що не містять інформації про ознаки адміністративних чи кримінальних правопорушень, а також зверненнями, що належать до повноважень поліції, – діяти відповідно до Закону України «Про звернення громадян» у межах компетенції, визначеної Законом України «Про Національну поліцію», й інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують роботу поліцейських зі зверненнями громадян.

Окрім цього, у невідкладних випадках поліцейській може обмежувати або забороняти рух транспорту та пішоходів на окремих ділянках вулиць та автомобільних доріг. Однак такі обмеження зумовлюються наявністю визначених законом (відповідно ч. 1 та 2 ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію») об'єктивних причин (у разі затримання осіб відповідно до закону; під час аварій; під час інших надзвичайних ситуацій), та необхідністю досягнення певної мети (забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони життя і здоров'я людей). Зловживання цим превентивним заходом під час здійснення права на свободу мирних зібрань, коли поліцейські самостійно приймають рішення про обмеження чи перекриття руху транспорту вулицями, зокрема у випадках, коли учасники мирних зібрань з тих чи інших причин виходять на проїжджу частину дороги (наприклад, у зв'язку з великою кількістю учасників і неможливістю майдану вмістити всіх бажуючих), на наш погляд, є недопустимим. Із цією метою органи виконавчої влади або місцевого самоврядування як координатори організації та забезпечення безперешкодного здійснення права на мирні зібрання зобов'язані врахувати такий розвиток мирного зібрання та передбачити своїм рішенням

можливість перекриття руху транспорту за умови перебування в місці проведення мирного зібрання значної кількості учасників і спостерігачів.

### **Висновки**

Норми вказаних законодавчих актів є надто загальними стосовно організації та забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань. Вважаємо, що до ухвалення окремого Закону «Про мирні зібрання» або «Про свободу мирних зібрань» слід внести відповідні зміни до Закону України «Про звернення громадян» як базового законодавчого акта, що регулює порядок організації та розгляду звернень громадян, де треба передбачити такі: 1) зміст звернення про намір проведення мирного зібрання та здійснення права на мирні зібрання; 2) строки подачі такого звернення (сповіщення); 3) спеціальні строки розгляду такого звернення (сповіщення); 4) визначення суб'єкта владних повноважень, який виступатиме координатором діяльності органів влади й управління з підготовки до забезпечення здійснення суб'єктом його права на мирні зібрання. Незважаючи на це, вважаємо, що такі зміни можуть лише тимчасово заповнити наявну прогалину в чинному законодавстві України, а тому залишається нагальним ухвалення Закону України «Про мирні зібрання», що забезпечить не лише декларування права громадян на такі зібрання, а і створить правове підґрунтя для забезпечення здійснення цього права, встановивши відповідні обов'язки органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади, визначить обов'язки суб'єктів права на мирні зібрання щодо недопущення зловживання цим правом, а також створить умови утвердження верховенства права у країні.

Українським є визначення повноважень органів Національної поліції України щодо забезпечення здійснення права на мирні зібрання. У зв'язку з цим необхідно в Законі України «Про Національну поліцію» частину 1 ст. 23 доповнити п. 23<sup>1</sup> такого змісту: «надає висновок про наявність загроз громадському порядку під час мирного зібрання з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей», що відповідатиме конституційній нормі, яка міститься у ч. 2 ст. 39 Конституції України.

Також вважаємо доречним доповнити ч. 1 ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію» п. 12 «обстеження приміщень і територій», що зумовить необхідність доповнення Закону України «Про Національну поліцію» ст. 41<sup>1</sup> «Обстеження приміщень і територій», яку слід викласти в такій редакції: «1. Обстеження приміщення чи території полягає у візуальному огляді відповідного приміщення чи території та проводиться з метою виявлення та фіксації відомостей про обставини повідомлення, яке перебуває на розгляді у поліцейських,

виключно з письмового дозволу власника або фактичного володаря.

2. Обстеження публічно недоступних місць може здійснюватися лише за добровільною згодою особи, яка ними володіє, у присутності цієї особи та за участі не менше двох незацікавлених осіб (понятих). Під час такого обстеження особа повинна самостійно показати поліцейському приміщення чи територію.

За результатами обстеження приміщення чи території складається протокол, у якому відображаються всі істотні для розгляду звернення та виконання поліцейських послуг обставини.

Підсумовуючи дослідження, констатуємо, що нормативно-правове регулювання забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань органами Національної поліції України є надзвичайно низьким. В умовах наявного правового регулювання суспільних відносин такий стан негативно позначається як на здійсненні права на свободу мирних зібрань носіями цього права, так і на діях посадових осіб органів Національної поліції України, що може призводити до перешкоджання здійсненню права на свободу мирних зібрань, яке залишається безкарним, а останнє, у свою чергу, призводить до сваволі, яка рано чи пізно зруйнує систему прав і свобод людини. Вважаємо, що нормативно-правове регулювання діяльності Національної поліції України із забезпечення здійснення права на свободу мирних зібрань має бути максимально врегульованим. При цьому регулювання повноважень поліції має здійснюватися не керівництвом Національної поліції України, а найбільш ефективним шляхом на рівні закону.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Прокопов Д. Теоретичне обґрунтування прав людини і громадянина у правовій концепції Б. Кістяківського. *Право України*. 2007. № 3. С. 27–31. 2. Шатрава С. Стан та правове регулювання кадрового забезпечення органів Національної поліції на сучасному етапі розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 83–87. 3. Безпалова О. Правове забезпечення управління органами поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 111–115. 4. Дмитрієв А. А. Принципи та правове регулювання діяльності органів Національної поліції із протидії організованій злочинності. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2016. № 1 (12). С. 164–174. 5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с. 6. Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34, т. 1. С. 19–23. 7. Самбор М. А. Повноваження поліції щодо забезпечення права на мирні зібрання // Актуальні питання забезпечення публічного порядку та безпеки в сучасних умовах: вітчизняний та міжнародний досвід : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 17 листоп. 2017 р.) / МВС України,

Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ. Дніпро : Ліра ЛТД, 2017. С. 152–157. 8. Самбор М. Особливості охорони громадського порядку та безпеки громадян під час проведення міжнародних спортивно-масових заходів – змагань з мотокросу. *Право України*. 2009. № 8. С. 128–133.

Надійшла до редколегії 10.09.2019



### **Sambor M. A. Legal Regulation of the Activities of the Bodies of the National Police of Ukraine on Ensuring the Exercise of the Right to Freedom of Peaceful Assembly**

*Under the conditions set out in Part 2 of Art. 19 of the Constitution of Ukraine of the legal order in Ukraine, according to which state bodies to which the National Police of Ukraine belongs, their officials are obliged to act only on the basis, within the powers and in the manner provided by the Constitution and laws of Ukraine, is usually an important issue regulatory and legal regulation of the activities of the bodies of the National Police of Ukraine on ensuring the exercise of the right to freedom of peaceful assembly. The article examines the legal acts, namely the Law of Ukraine “On the National Police”, the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, as well as the departmental regulatory acts of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Head of the National Police of Ukraine regarding the right to exercise the right to freedom of peaceful assembly.*

*However, the norms of these acts are too general to organize and ensure the exercise of the right to freedom of peaceful assembly by the National Police of Ukraine. The author believes that the adoption of a separate law on peaceful assembly should be amended accordingly to the Law of Ukraine “On Citizens’ Appeals”, which regulates the authority of the National Police of Ukraine to respond to a message about the intention to exercise the right to peaceful assembly. In addition, the proposed amendments to the Law of Ukraine “On the National Police” will fill in the gaps in the legal regulation of the powers of the National Police of Ukraine to enforce the right to freedom of peaceful assembly.*

**Key words:** right to freedom of peaceful assembly, exercise of right to freedom of peaceful assembly, legal regulation, National Police of Ukraine.

